



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

Ação Civil de Improbidade Administrativa nº: 0000181-22.2009.8.20.0141

Ministério Público Estadual Janduis e outro, Município de Janduíis - RN: Ministério Público Estadual Janduis e outro,
Município de Janduíis - RN

Réu(s): Salomão Gurgel Pinheiro e outros

SENTENÇA

Comissão de Aperfeiçoamento da Meta 4 do CNJ

META 4 DO CNJ – CUMPRIMENTO URGENTE

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11, *CAPUT*, LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E MULTA. JULGAMENTO PARCIALMENTE PROCEDENTE QUE SE IMPÕE.

Vistos etc...

Trata-se ação civil pública de responsabilização pelo cometimento de atos de improbidade administrativa c/c anulação de contratos administrativos, promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra Salomão Gurgel Pinheiro, João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha, imputando a estes a prática de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa e requerendo suas condenações, em razão dos fatos e direito a seguir descritos.

Consta da inicial que desde que o réu Salomão Gurgel Pinheiro assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal de Janduíis, no ano de 2005, foram celebrados contratos anuais de prestação de serviços advocatícios com o réu João Batista Pinheiro, tendo nos dois últimos anos estendido a contratação à ré Cibeli de Lima Pinheiro Gadelha.

O autor fundamentou a demanda no artigo 11, *caput* e inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, pleiteando ao final e em síntese: (i) a notificação do(s) réu(s) para ofertarem manifestação por escrito no prazo de 15 dias, citação do(s) réu(s) para contestarem a ação; (ii) a citação do Município de Janduíis para contestar ou de outra forma, assumir a posição processual que lhe aprouver; (iii) a condenação dos demandados nas sanções civis e administrativas pela infração ao disposto no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei n.º 8.429/92; (iv) a decretação de nulidade das contratações irregulares suscitadas na ação civil pública e efetuadas com os advogados João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha. Juntou o Inquérito Civil n.º 002/2009 (fls. 31 a 110).

O réu Salomão Gurgel Pinheiro apresentou defesa preliminar (fls. 115 a 153), arguindo a ilegitimidade do Ministério Público em propor a ação com base na Lei n.º 8.429/92 sob o argumento de que ficou assentado na Reclamação 2.138-6 Distrito Federal que a competência de julgamento dos delitos políticos-administrativos se submetem ao previsto na Lei n.º 1.079/50. No mérito, sustenta que não houve ilegalidade na contratação dos serviços advocatícios posto que a



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

Constituição Federal e a Lei n.º 8.666/93 permitem a hipótese de inexigibilidade do certame licitatório, admitindo a contratação direta com a Administração Pública.

E por se tratar de contrato de prestação de serviço de advocacia e assessoria jurídica, nas áreas administrativa, civil e tributária, estariam presentes os requisitos autorizadores da contratação direta, tendo em vista a existência de serviços técnicos singulares, desenvolvido por profissional de notória especialização. Justifica-se dizendo que a ausência de ilegalidade na formalização da contratação, inexistente efetivo prejuízo para a Administração. Por fim, requereu a rejeição da ação. Anexou os documentos de fls. 154-407-vol. 2.

Às fls. 408/443-vol. 3, o réu João Batista Pinheiro apresentou defesa preliminar houve o recebimento da petição inicial e rejeição das preliminares suscitadas pelo réu. Anexou os documentos de fls. 444/1145-vol. 6.

A ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha apresentou manifestação às fls. 1.146/1.193-vol. 6). Anexou os documentos de fls. 1.195/1.326-vol. 7.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte às fls. 1.332/1.337-vol. 7, requerendo a rejeição das preliminares suscitadas pelos réus e a procedência da demanda.

Em decisão de fls. 1.338/1.340, foram rejeitadas as preliminares arguidas pelos réus, também houve o recebimento da inicial e determinada a citação dos requeridos para apresentarem contestação. Ao final, nomeou Francisca Lúcia Gurgel Bezerra como curadora do Município de Janduís a fim de defender os interesses deste na ação.

Na petição de fls. 1.344/1.345-vol. 7, a ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha informou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340. Por sua vez, o réu João Batista Pinheiro às fls. 1.395/1.396-vol. 7 informou a interposição do agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340.

Já o réu Salomão Gurgel Pinheiro às fls. 1.448/1.449, informou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340.

Os réus apresentaram Contestação às fls. 1.499/1.541-vol. 8, fls. 1.542/1.583-vol. 8, fls. 1.584/1.626-vol. 8. Anexaram documentos de fls. 1.627/1.680.

O Ministério Público às fls. 1.690/1.691-vol. 8, pugnou pela expedição de ofício a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do RN a fim de informar se tinha interesse processual em integrar a lide na qualidade de assistente simples. Por fim, requereu que após a citação da nova demandada e transcurso dos prazos processuais necessários, houvesse o julgamento antecipado da lide por se tratar de matéria de fato.

Às fls. 1.692/1.694-vol. 8, o Ministério Público aditou a inicial incluindo no polo passivo da demanda Lúcia Gurgel Bezerra, requerendo a condenação nas sanções civis e administrativas pela infração ao disposto no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei n.º 8.429/92.

No despacho de fl. 1.695-vol. 8, houve o recebimento do aditamento à inicial.

A ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra apresentou manifestação às fls. 1.702/1.713-vol. 9, requerendo a rejeição/improcedência do aditamento em face da suposta prescrição e coisa julgada alegando a prestação dos serviços profissionais sem prejuízo ao erário. Requereu, ainda, o chamamento ao processo do bacharel Francisco Gaspar Pinheiro Brilhante para compor o polo passivo da demanda, além de que fosse feita uma investigação criteriosa em nome da ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e a convocação imediata do concurso público. Anexou documentos de fls. 1.714/1.915-vol. 9.

O Ministério Público requereu o julgamento antecipado da lide (fls. 1.916/1.918-vol. 9).



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS**

Na petição de fls. 2.007/2.008-vol. 10, os réus João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha informaram que não pretendem produzir provas em audiência e por se tratar de matéria unicamente de direito, requereu o julgamento antecipado da lide.

Durante a audiência realizada no dia 17 de dezembro de 2012 (fl. 2.014-vol. 10), foi determinado que os autos fossem feitos conclusos para julgamento antecipado em razão de se tratar de matéria exclusivamente de direito.

Às fls. 2.019/2.021-vol. 10, houve o recebimento da ação de improbidade para processamento da requerida Francisca Lúcia Gurgel Bezerra.

A ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra apresentou Contestação às fls. 2.025/2.038-vol. 10.

O Município de Janduís declarou interesse de se fazer parte na lide às fls. 2.039-vol. 10.

O Ministério Público pugnou pelo afastamento da alegação de prescrição e o julgamento antecipado da lide (fls. 2.050/2.055-vol. 10).

Os réus João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha apresentaram manifestação acerca da produção de provas às fls. 2.059/2.070-vol. 10, requerendo o julgamento antecipado da lide. E a ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra requereu o julgamento antecipado às fls. 2.072/2.073-vol. 10.

Esta é a história relevante do processo.

DECIDO.

I – FUNDAMENTAÇÃO:

I.a. – DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE:

Analisando os autos, observa-se que o julgamento independe da produção de quaisquer outras provas, sendo suficientes os documentos já produzidos, tendo havido ainda o pedido expresso do Ministério Público e dos réus João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra pelo julgamento antecipado, tendo o réu Salomão Gurgel permanecido silente (Despacho – fl. 2.071), o que corrobora com a conclusão aqui enunciada e efetivamente aplicada nesse peculiar caso.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal e STJ) encontra-se firme aceitação do julgamento antecipado da lide em ações de improbidade, quando devidamente justificado:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DEMANDA. 1. O julgamento antecipado da lide – assim emergiu na espécie – é de todo admissível, sem sacrifício do direito de ampla defesa, “se os aspectos decisivos da causa se mostram suficientes para embasar o convencimento do magistrado” (RE 96.725 – STF – 1ª Turma – Min. Rafael Mayer. Também RE 101.171 – STF – 2ª Turma - Min. Francisco Rezek).”

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. APLICABILIDADE. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. REQUISITOS. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ....

2. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, tendo o Tribunal a quo concluído



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

que a lide poderia ser julgada antecipadamente por estarem presentes as hipóteses do art. 330, I e II, do CPC, é inviável, em sede de recurso especial, rever tal entendimento. Precedente: REsp 1.162.598/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 2.8.2011, DJe 8.8.2011....Agravo regimental improvido.(AgRg no AREsp 149.487/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/06/2012, DJe 29/06/2012)”

Em consequência, impõe-se reconhecer que estamos diante da hipótese de julgamento antecipado prevista no art. 330, I, do CPC.

I.b. – DO MÉRITO:

O Autor busca com a presente lide a condenação dos Requeridos, sob a alegação de que os mesmos praticaram atos de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, *caput*, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...)”

A Constituição da República traz expressamente a previsão de sanção aos "*atos de improbidade administrativa*", sem, porém, conceituar tais atos, o que tampouco foi feito pela legislação ordinária. Daí que para a apreciação dos fatos se faz necessária a delimitação do conceito excludente do que seja a probidade na administração pública:

"Associado ao juridicamente autônomo princípio da moralidade positiva - mais especificação do que qualificação subsidiária daquele -, o princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros, com os mecanismos sancionatórios inscritos na Lei n.º 8.429/92, que exigem aplicação cercada das devidas cautelas para não transpor os limites finalísticos traçados pelo ordenamento". (FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais). (Grifos acrescidos).

Antes de adentrar ao exame da prova, cumpre já fixar que **o dolo necessário** para a configuração da conduta ímproba discutida é tão somente a vontade livre e consciente de realizar a conduta - ou seja, a consciência e deliberação de praticar o ato em contrariedade ao ordenamento. Ressalte-se que não há necessidade de nenhum dolo específico. Neste sentido, o STJ tem se pronunciado:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – ELEMENTO SUBJETIVO – DOLO GENÉRICO.

1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o ato de improbidade



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

por lesão aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.249/1992), independe de dano ou lesão material ao erário.

2. Não caracterização do ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei 8.429/1992, exige-se o dolo lato sensu ou genérico.

3. A utilização de símbolos e slogans da campanha eleitoral do recorrente, então prefeito, em substituição ao brasão oficial do ente público municipal encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, **configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992.** 4. Recurso especial não provido.

(REsp 1182968/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 30/08/2010)" (Grifos acrescidos).

Nos casos das condutas tipificadas no art. 10 da Lei de Improbidade, consoante jurisprudência já assentada no STJ, a responsabilização dos agentes públicos haverá de ser reconhecida, inclusive, a título de culpa, em qualquer de suas modalidades: por negligência, imperícia ou imprudência, sendo imprescindível, no entanto, a comprovação do efetivo dano ao Erário:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA. PRETENSÃO RECURSAL QUE ESBARRA NÓ ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, "é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, **ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10**" (REsp 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12).

2. O Tribunal de origem concluiu, diante do caso concreto, pela ausência dos elementos aptos à configuração do ato de improbidade administrativa.

3. A inversão do julgado, nos termos propostos pelo Ministério Público Federal, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, procedimento vedado nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8.429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido" (REsp 939.118/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 1º/3/11).

5. Agravo regimental não provido. (STJ.AgrRg no AREsp 107.758/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 10/12/2012). (Grifos acrescidos).

Noutro ponto, a conduta disciplinada no art. 11, da Lei n.º 8.429/92 prescinde da existência de dano ao erário, exigindo a consciência da ilicitude através do dolo genérico. Nesse sentido também se consolidou a posição do STJ:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 8.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA.

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS**

ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo (Lei 8.429/92, art. 10). **O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.**

3. Recurso especial provido. (REsp 604151/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/04/2006, DJ 08/06/2006, p. 121). (Grifos acrescidos).

Fixadas tais premissas, vejamos uma síntese da prova produzida nestes autos.

No processo, às fls. 212/218, foram acostadas a Portaria n.º 006/2008 autorizando a realização do processo licitatório destinado à contratação de serviços advocatícios, aviso de licitação e edital de licitação n.º 002/2008. Da leitura dos autos, percebe-se que houve a licitação na modalidade “convite” com a participação de três convidados (Cláudio Alexandre da Silva; Francisco Vandilson de Oliveira; e, Junho Aldaélvio Alves de Oliveira).

Foram anexados ao processo “Contrato de Prestação de Serviços” celebrados entre o Município de Janduís e os seguintes contratados:

- 1) João Batista Pinheiro, no período de 02 a 28 de fevereiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 68/70;
- 2) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 a 28 de fevereiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 71/73;
- 3) João Batista Pinheiro, no período de 02 a 31 de janeiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 74/76;
- 4) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 a 31 de janeiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 77/79;
- 5) João Batista Pinheiro, no período de 02 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor mensal de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 80/82;
- 6) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 83/85;
- 7) João Batista Pinheiro, no período de 05 de fevereiro de 2007 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor mensal de R\$ 4.950,00 (quatro mil, novecentos e cinquenta reais), fls. 86/88;
- 8) João Batista Pinheiro, com prazo de vigência de um ano tendo início em 02 de janeiro de 2006, no valor mensal de R\$ 1.870,00 (um mil, oitocentos e setenta reais), fls. 89/91;
- 9) João Batista Pinheiro, com prazo de vigência de um ano tendo início em 10 de janeiro de 2005, no valor mensal de R\$ 1.186,79 (um mil, cento e oitenta e seis reais, setenta e nove centavos), fls. 92/95;
- 10) Francisca Lúcia Gurgel Bezerra, com prazo de vigência de um ano tendo início em 02 de janeiro de 2005, no valor mensal de R\$ 1.870,00 (um mil, oitocentos e setenta reais), fls. 96/98.



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS**

No processo, às fls. 155/160, foi acostado Processo de Licitação n.º 001/2008, na modalidade “inexigibilidade”, do tipo “contratação direta” no qual se concluiu “pela possibilidade de contratação direta telada, visto não vislumbrar óbice a avenca”. As razões para a escolha do advogado João Batista Pinheiro foram em face de o “*proponente atua na área de advocatícias, há vários anos com atuação na região, tem notória dedicação na área advocatícias, tem um ótimo conceito pessoal e profissional, e devido a grande necessidade da administração e de atendimento as pessoas reconhecidamente carentes deste município*” (fl. 166).

Já às fls. 169, consta a homologação da inexigibilidade em favor da contratação direta de um advogado “para serviços profissionais nas áreas Administrativas, trabalhista e assistência social” com o valor total do contrato de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Há, ainda, a Portaria n.º 006/2008 autorizando a realização do processo licitatório destinado à contratação de serviços advocatícios, aviso de licitação e edital de licitação n.º 002/2008. Da leitura dos autos, percebe-se que houve a licitação na modalidade “convite” com a participação de três convidados (Cláudio Alexandre da Silva; Francisco Vandilson de Oliveira; e, Junho Aldaélis Alves de Oliveira).

Faz-se necessário destacar que as petições acostadas aos autos, levam a crer que indiscutivelmente houve a prestação da assessoria jurídica ao Município, não havendo de se falar em prejuízo ao Erário no caso concreto substancialmente falando. Além disso, os valores dos contratos estão dentro dos valores de mercado.

Da análise dos autos, especialmente, dos documentos anexados, conclui-se, sobre a experiência profissional e conhecimentos individuais dos réus que:

1- JOÃO BATISTA PINHEIRO:

- (a) Agente Fiscal de Tributos nível 01 e 02, do Município de Mossoró, durante o período de 01 de dezembro de 1979 a 1986 (fl. 365-vol. 2);
- (b) Procurador do Município de Mossoró no período de 1986 a 2004 (fl. 365-vol. 2);
- (c) Secretário de Educação do Município de Mossoró no período de fevereiro a outubro de 1996 (fl. 365-vol. 2);
- (d) Presidente da Comissão de Prerrogativas da OAB Subseccional Mossoró/RN (fl. 365-vol. 2);
- (e) Atuou na Justiça Eleitoral em todas as eleições Municipais e Federais, desde 1986, e no pleito de 2004, em Municípios do Rio Grande do Norte e Ceará (fl. 365-vol. 2).

2- CIBELE DE LIMA PINHEIRO GADELHA:

- (a) participou do VI Curso de Preparação à Magistratura, ministrado pela ESMARN, no período de 22 de agosto de 2005 a 01 de dezembro de 2006 (fl. 1.205-vol. 6);
- (b) inscrita na Pós em Direito e Processo do Trabalho, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.209-vol. 6);
- (c) inscrita no Curso de Sentenças Cível e Criminal, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.210-vol. 6);
- (d) aluna no Curso Intensivo II, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.211-vol. 6);
- (e) Colaboradora da banca de advogados J. Pinheiro Advocacia, prestando serviços de assessoria e advocacia contenciosa, tanto a particulares pessoas físicas e jurídicas, quanto a entes públicos, dentre os quais os Municípios de Areia Branca/RN, Governador Dix-Sept Rosado/RN e Potiretama/CE;



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

- (f) Exerceu a função de Conciliadora do Juizado Especial Cível, no período de 01 de agosto a 01 de dezembro de 2000;
- (g) Participou do Curso de Direito Eleitoral ministrado pelo Prof. Dr. Francisco Barros Dias, realizado nos dias 28/29 de maio e 04/05 de junho de 2004.

Pois bem, a regra geral é a contratação de serviços pela Administração Pública **através de processo licitatório** estando previstas as hipóteses de dispensa no artigo 24 e de inexigibilidade no artigo 25, ambos da Lei n.º 8.666/93.

As contratações realizadas nos presentes autos se fundaram nas hipóteses excepcionais de inexigibilidade do processo licitatório, conforme disciplinado nos artigos 13 e 25 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se **serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico. (Grifos acrescidos).

Art. 25 - É **inexigível** a licitação quando houver **inviabilidade de competição**, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

§ 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (Grifos acrescidos).

A respeito da matéria em debate, José dos Santos Carvalho Filho, ensina: “*Não são quaisquer serviços que podem ser contratados diretamente, mas sim os serviços **técnicos e especializados**. O serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica. A lei faz remissão ao art. 13, onde estão mencionados vários desses serviços, como os de pareceres, auditorias, fiscalização, supervisão, treinamento de pessoal, estudos técnicos ou projetos, patrocínio de causas etc.*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 237).

Mais adiante esclarece o mesmo autor que: “*A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a*



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS

Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.^a ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 237).

Ocorre que, quanto às licitações públicas todos os atos devem ser motivados, o que permite o controle pelos órgãos competentes e pelos administrados, além de dar segurança especialmente ao administrador. Especificamente nos casos de dispensa e inexigibilidade, a legislação reforçou a necessidade de motivação, no art. 26 da Lei 8.666/93, com redação dada pelas Leis n.º 9.648/98 e n.º 11.107/05, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Os atos administrativos têm de ser motivados, excetuando-se os atos vinculados em que há aplicação automática da lei. Assim, nos atos administrativos discricionários e também nos atos vinculados que dependem de avaliação é imprescindível a motivação detalhada, sob pena de invalidade.

No caso dos autos não ficou demonstrada formalmente a razão da escolha do prestador do serviço. Ora, se, conforme alega a defesa, houve uma pesquisa junto aos escritórios do Município de Janduí quanto ao serviço de assessoria e consultoria jurídica, essa justificativa haveria de ter sido formalizada junto ao processo de licitação, dando publicidade à comunidade local e demais prestadores de serviço, que porventura tivessem interesse na contratação.

Além disso, tratando-se de serviço a ser realizado de forma rotineira, o mais adequado seria a realização de seleção através de concurso público, de forma a se garantir a publicidade e a igualdade no certame. Ora, no presente caso não ficou demonstrada a necessidade de algo particular que justificasse a atuação de profissional reconhecidamente conhecedor do assunto. Muito pelo contrário. A atuação dos demandados se resumiu a atuação jurídica rotineira.

Cabe frisar, também, que não se discute a competência e a qualificação profissional dos demandados, pois os mesmos demonstraram possuir experiência jurídica mais do que suficiente. Ocorre que a contratação direta de profissionais para prestarem serviços cotidianos, desrespeita a regra do concurso público prevista na Constituição Federal no artigo 37, inciso II.

No caso da ocorrência de justificativas para dispensa ou inexigibilidade de



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS

licitação, o administrador assim teria que ter procedido em sua gestão, o que não ocorreu no caso em tela.

Ainda conforme o processo de contratação às fls. 68/98, ficou demonstrado que os réus João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra agiram de boa fé na realização do contrato junto ao Município de Janduís. Isso, pois, apesar de não haver sido cumprido o trâmite correto para a inexigibilidade da licitação, os réus foram informados por documentos públicos que atestavam o reconhecimento da inexigibilidade pelo ente público.

Diante da presunção de legitimidade dos referidos documentos públicos, entende-se que não competia aos João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra o ônus da verificação da inexigibilidade de licitação. Resta demonstrada a boa fé na prestação do serviço e recebimento dos valores pelos demandados.

Feita esta síntese, passo ao juízo de valor sobre a situação delineada nos autos.

Diante dos elementos demonstrados, resta configurada a irregularidade na contratação de serviço de assessoramento jurídico pelo réu **Salomão Gurgel Pinheiro**, enquanto Prefeito do Município de Janduís/RN.

Restou demonstrado ademais o dolo genérico do réu em violar o dever de licitar na realização de contrato que envolva ente da administração pública, caracterizando violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativas salvaguardados pelo art.11, *caput*, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:(...)”

Deste modo, a par dos elementos instrutórios coligidos nos autos, impõe-se reconhecer que restou suficientemente demonstrado que o requerido **Salomão Gurgel Pinheiro** praticou ato de improbidade nos termos do artigo 11, caput, da Lei n.º 8.429/92 e, em consequência, deve-se-lhe aplicar as sanções suficientes e adequadas dentre as previstas no art. 12, inciso III, do mesmo diploma legal.

Nesse mesmo sentido tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE. CUMULAÇÃO DE PENAS. DESNECESSIDADE. DOSIMETRIA DAS PENAS.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública por



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

Ato de Improbidade Administrativa contra o ex-presidente da Câmara Municipal de Raposos/MG e advogado, que firmaram contrato para a prestação de serviços técnicos de assessoramento ao ente municipal sem realizar procedimento licitatório, nem formalizar o competente processo para justificar a inexigibilidade da licitação.

2. A inexigibilidade de licitação é procedimento administrativo formal que deve ser precedido de processo com estrita observância aos princípios básicos que norteiam a Administração Pública.

3. A contratação embasada na inexigibilidade de licitação por notória especialização (art. 25, II, da Lei de Licitação) requer: formalização de processo para demonstrar a singularidade do serviço técnico a ser executado; e, ainda, que o trabalho do contratado seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

4. O contrato para prestação de serviços técnicos no assessoramento à Câmara Municipal de Raposos/MG nas áreas jurídica, administrativa e parlamentar (fls. 45-46) não preenche os requisitos do art. 25, II e § 1º, da Lei de Licitação, não configurando situação de inexigibilidade de licitação.

5. A conduta dos recorridos de contratar serviços técnicos sem prévio procedimento licitatório e de não formalizar processo para justificar a inexigibilidade da licitação fere o art. 26 da Lei de Licitação e atenta contra o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade 6. Revela-se desnecessária a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade. Precedentes do STJ.

7. Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, consubstanciado na ofensa ao princípio da legalidade, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma lei, sob pena de tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública.

8. Consoante a jurisprudência do STJ, as penas do art. 12 da Lei 8.429/92 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa. Indispensável, portanto, fundamentar o porquê da escolha das penas adotadas, bem como da sua cumulação.

9. Cabe ao Juiz a tarefa de aplicar as punições previstas na lei, na proporção e graduação conforme a gravidade da modalidade de improbidade administrativa configurada.

10. Recurso Especial provido.

(Resp 1038736/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2010, DJe 28/04/2011) (Grifos acrescidos).

Em relação às sanções, temos que o art. 12 da Lei de Improbidade traz o seguinte rol de sanções, conforme se trate de improbidade tipificada nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, sancionados respectivamente nos incisos I, II ou III do art. 12 da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, **que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:** (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).*

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. *Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (Grifos acrescidos).*

Neste ponto, mostra-se adequado afirmar, como premissas do estabelecimento das penalidades: a) que a sanção haverá de ser proporcional à gravidade da conduta e da participação de cada agente; adequada como reprimenda em razão da natureza da conduta e gravidade do dano causado com esta; b) que o juiz poderá aplicar, consoante os parâmetros descritos no item a), uma, mais de uma ou mesmo todas as sanções previstas no respectivo inciso; c) que quando um mesmo fato configurar simultaneamente improbidade tipificada em mais de um artigo, as sanções deverão ser aplicadas com base no inciso mais grave, sendo, via de regra, mantida as cominações do art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, (Ofensa aos Princípios da Administração) apenas como "soldado de reserva" para os casos em que não restem configuradas as imputações previstas nos artigos 9 e 10 da Lei n.º 8.429/92.

Atento às premissas acima, **considerando à gravidade moderada da conduta provada, levando em conta inoportunidade de enriquecimento ilícito no caso concreto, bem como da inoportunidade de dano ao Erário, posto que os serviços de assessoria jurídica foram efetivamente prestados, asseverando ainda o grau de reprovabilidade da conduta; por tudo isto, entendo suficiente e adequada a aplicação ao réu SALOMÃO GURGEL PINHEIRO DAS SANÇÕES ABAIXO ESPECIFICADAS.**

Noutro ponto, diante do teor dos extratos de inexigibilidade de licitação (fls. 173, 200, 251), ficou demonstrada a boa fé dos demandados João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra, na realização do contrato junto ao Município de Janduís, em razão do que deixo de condená-los conforme fundamentos acima demonstrados.

DISPOSITIVO

Pelo acima exposto, nos termos dos artigos 11, *caput*, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92, **julgo parcialmente procedente a ação para condenar o réu SALOMÃO GURGEL PINHEIRO NAS SEGUINTE SANÇÕES: A) SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS PELO PRAZO DE CINCO ANOS; B) PAGAMENTO DE MULTA CIVIL NO VALOR EQUIVALENTE A DEZ VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO RECEBIDA PELO PREFEITO MUNICIPAL C) PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE TRÊS ANOS. QUANTO AOS DEMANDADOS JOÃO BATISTA PINHEIRO, CIBELE DE LIMA PINHEIRO GADELHA E FRANCISCA LÚCIA GURGEL BEZERRA, JULGO IMPROCEDENTE A AÇÃO PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.**

Deixo de condenar o demandado ao ressarcimento ao erário, por não terem ficado provados nos autos os prejuízos aduzidos pelo autor.

No mais, condeno o requerido Salomão Gurgel Pinheiro ao pagamento das custas processuais.



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

Sem condenação em honorários, posto que a parte vencedora foi o Ministério Público, nos termos do artigo 18 da Lei de Ação Civil Pública.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

CUMpra-SE COM URgÊNCIA – Meta 18 do CNJ.

Transitada em julgado, não havendo mais nenhuma diligência a cumprir, arquivem-se os autos, com baixa no SAJ.

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11, *CAPUT*, LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E MULTA. JULGAMENTO PARCIALMENTE PROCEDENTE QUE SE IMPÕE.

Vistos etc...

Trata-se ação civil pública de responsabilização pelo cometimento de atos de improbidade administrativa c/c anulação de contratos administrativos, promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra Salomão Gurgel Pinheiro, João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha, imputando a estes a prática de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa e requerendo suas condenações, em razão dos fatos e direito a seguir descritos.

Consta da inicial que desde que o réu Salomão Gurgel Pinheiro assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal de Janduís, no ano de 2005, foram celebrados contratos anuais de prestação de serviços advocatícios com o réu João Batista Pinheiro, tendo nos dois últimos anos estendido a contratação à ré Cibeli de Lima Pinheiro Gadelha.

O autor fundamentou a demanda no artigo 11, *caput* e inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, pleiteando ao final e em síntese: (i) a notificação do(s) réu(s) para ofertarem manifestação por escrito no prazo de 15 dias, citação do(s) réu(s) para contestarem a ação; (ii) a citação do Município de Janduís para contestar ou de outra forma, assumir a posição processual que lhe aprouver; (iii) a condenação dos demandados nas sanções civis e administrativas pela infração ao disposto no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei n.º 8.429/92; (iv) a decretação de nulidade das contratações irregulares suscitadas na ação civil pública e efetuadas com os advogados João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha. Juntou o Inquérito Civil n.º 002/2009 (fls. 31 a 110).

O réu Salomão Gurgel Pinheiro apresentou defesa preliminar (fls. 115 a 153), arguindo a ilegitimidade do Ministério Público em propor a ação com base na Lei n.º 8.429/92 sob o argumento de que ficou assentado na Reclamação 2.138-6 Distrito Federal que a competência de julgamento dos delitos político-administrativos se submetem ao previsto na Lei n.º 1.079/50. No mérito, sustenta que não houve ilegalidade na contratação dos serviços advocatícios posto que a Constituição Federal e a Lei n.º 8.666/93 permitem a hipótese de inexigibilidade do certame licitatório, admitindo a contratação direta com a Administração Pública.

E por se tratar de contrato de prestação de serviço de advocacia e assessoria



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS

jurídica, nas áreas administrativa, civil e tributária, estariam presentes os requisitos autorizadores da contratação direta, tendo em vista a existência de serviços técnicos singulares, desenvolvido por profissional de notória especialização. Justifica-se dizendo que a ausência de ilegalidade na formalização da contratação, inexistente efetivo prejuízo para a Administração. Por fim, requereu a rejeição da ação. Anexou os documentos de fls. 154-407-vol. 2.

Às fls. 408/443-vol. 3, o réu João Batista Pinheiro apresentou defesa preliminar houve o recebimento da petição inicial e rejeição das preliminares suscitadas pelo réu. Anexou os documentos de fls. 444/1145-vol. 6.

A ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha apresentou manifestação às fls. 1.146/1.193-vol. 6). Anexou os documentos de fls. 1.195/1.326-vol. 7.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte às fls. 1.332/1.337-vol. 7, requerendo a rejeição das preliminares suscitadas pelos réus e a procedência da demanda.

Em decisão de fls. 1.338/1.340, foram rejeitadas as preliminares arguidas pelos réus, também houve o recebimento da inicial e determinada a citação dos requeridos para apresentarem contestação. Ao final, nomeou Francisca Lúcia Gurgel Bezerra como curadora do Município de Janduís a fim de defender os interesses deste na ação.

Na petição de fls. 1.344/1.345-vol. 7, a ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha informou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340. Por sua vez, o réu João Batista Pinheiro às fls. 1.395/1.396-vol. 7 informou a interposição do agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340.

Já o réu Salomão Gurgel Pinheiro às fls. 1.448/1.449, informou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão interlocutória de fls. 1.338/1.340.

Os réus apresentaram Contestação às fls. 1.499/1.541-vol. 8, fls. 1.542/1.583-vol. 8, fls. 1.584/1.626-vol. 8. Anexaram documentos de fls. 1.627/1.680.

O Ministério Público às fls. 1.690/1.691-vol. 8, pugnou pela expedição de ofício a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do RN a fim de informar se tinha interesse processual em integrar a lide na qualidade de assistente simples. Por fim, requereu que após a citação da nova demandada e transcurso dos prazos processuais necessários, houvesse o julgamento antecipado da lide por se tratar de matéria de fato.

Às fls. 1.692/1.694-vol. 8, o Ministério Público aditou a inicial incluindo no polo passivo da demanda Lúcia Gurgel Bezerra, requerendo a condenação nas sanções civis e administrativas pela infração ao disposto no artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei n.º 8.429/92.

No despacho de fl. 1.695-vol. 8, houve o recebimento do aditamento à inicial.

A ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra apresentou manifestação às fls. 1.702/1.713-vol. 9, requerendo a rejeição/improcedência do aditamento em face da suposta prescrição e coisa julgada alegando a prestação dos serviços profissionais sem prejuízo ao erário. Requereu, ainda, o chamamento ao processo do bacharel Francisco Gaspar Pinheiro Brilhante para compor o polo passivo da demanda, além de que fosse feita uma investigação criteriosa em nome da ré Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e a convocação imediata do concurso público. Anexou documentos de fls. 1.714/1.915-vol. 9.

O Ministério Público requereu o julgamento antecipado da lide (fls. 1.916/1.918-vol. 9).

Na petição de fls. 2.007/2.008-vol. 10, os réus João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha informaram que não pretendem produzir provas em audiência e por se tratar de matéria unicamente de direito, requereu o julgamento antecipado da lide.



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS**

Durante a audiência realizada no dia 17 de dezembro de 2012 (fl. 2.014-vol. 10), foi determinado que os autos fossem feitos conclusos para julgamento antecipado em razão de se tratar de matéria exclusivamente de direito.

Às fls. 2.019/2.021-vol. 10, houve o recebimento da ação de improbidade para processamento da requerida Francisca Lúcia Gurgel Bezerra.

A ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra apresentou Contestação às fls. 2.025/2.038-vol. 10.

O Município de Janduís declarou interesse de se fazer parte na lide às fls. 2.039-vol. 10.

O Ministério Público pugnou pelo afastamento da alegação de prescrição e o julgamento antecipado da lide (fls. 2.050/2.055-vol. 10).

Os réus João Batista Pinheiro e Cibele de Lima Pinheiro Gadelha apresentaram manifestação acerca da produção de provas às fls. 2.059/2.070-vol. 10, requerendo o julgamento antecipado da lide. E a ré Francisca Lúcia Gurgel Bezerra requereu o julgamento antecipado às fls. 2.072/2.073-vol. 10.

Esta é a história relevante do processo.

DECIDO.

I – FUNDAMENTAÇÃO:

I.a. – DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE:

Analisando os autos, observa-se que o julgamento independe da produção de quaisquer outras provas, sendo suficientes os documentos já produzidos, tendo havido ainda o pedido expresso do Ministério Público e dos réus João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra pelo julgamento antecipado, tendo o réu Salomão Gurgel permanecido silente (Despacho – fl. 2.071), o que corrobora com a conclusão aqui enunciada e efetivamente aplicada nesse peculiar caso.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal e STJ) encontra-se firme aceitação do julgamento antecipado da lide em ações de improbidade, quando devidamente justificado:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DEMANDA. 1. O julgamento antecipado da lide – assim emergiu na espécie – é de todo admissível, sem sacrifício do direito de ampla defesa, “se os aspectos decisivos da causa se mostram suficientes para embasar o convencimento do magistrado” (RE 96.725 – STF – 1ª Turma – Min. Rafael Mayer. Também RE 101.171 – STF – 2ª Turma - Min. Francisco Rezek).”

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. APLICABILIDADE. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. REQUISITOS. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ....

2. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, tendo o Tribunal a quo concluído que a lide poderia ser julgada antecipadamente por estarem presentes as hipóteses do art. 330, I e II, do CPC, é inviável, em sede de recurso especial, rever tal entendimento. Precedente: REsp 1.162.598/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Quarta Turma,



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

julgado em 2.8.2011, DJe 8.8.2011...Agravo regimental improvido.(AgRg no AREsp 149.487/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/06/2012, DJe 29/06/2012)”

Em consequência, impõe-se reconhecer que estamos diante da hipótese de julgamento antecipado prevista no art. 330, I, do CPC.

I.b. – DO MÉRITO:

O Autor busca com a presente lide a condenação dos Requeridos, sob a alegação de que os mesmos praticaram atos de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, *caput*, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...)”

A Constituição da República traz expressamente a previsão de sanção aos *"atos de improbidade administrativa"*, sem, porém, conceituar tais atos, o que tampouco foi feito pela legislação ordinária. Daí que para a apreciação dos fatos se faz necessária a delimitação do conceito excludente do que seja a probidade na administração pública:

"Associado ao juridicamente autônomo princípio da moralidade positiva - mais especificação do que qualificação subsidiária daquele -, o princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros, com os mecanismos sancionatórios inscritos na Lei n.º 8.429/92, que exigem aplicação cercada das devidas cautelas para não transpor os limites finalísticos traçados pelo ordenamento". (FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais). (Grifos acrescidos).

Antes de adentrar ao exame da prova, cumpre já fixar que **o dolo necessário** para a configuração da conduta ímproba discutida é tão somente a vontade livre e consciente de realizar a conduta - ou seja, a consciência e deliberação de praticar o ato em contrariedade ao ordenamento. Ressalte-se que não há necessidade de nenhum dolo específico. Neste sentido, o STJ tem se pronunciado:

"ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – ELEMENTO SUBJETIVO – DOLO GENÉRICO.

1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o ato de improbidade por lesão aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.249/1992), independe de dano ou lesão material ao erário.

2. Não caracterização do ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei 8.429/1992,



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

exige-se o dolo lato sensu ou genérico.

3. A utilização de símbolos e slogans da campanha eleitoral do recorrente, então prefeito, em substituição ao brasão oficial do ente público municipal encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, **configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992**. Recurso especial não provido.

(REsp 1182968/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 30/08/2010)" (Grifos acrescidos).

Nos casos das condutas tipificadas no art. 10 da Lei de Improbidade, consoante jurisprudência já assentada no STJ, a responsabilização dos agentes públicos haverá de ser reconhecida, inclusive, a título de culpa, em qualquer de suas modalidades: por negligência, imperícia ou imprudência, sendo imprescindível, no entanto, a comprovação do efetivo dano ao Erário:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA. PRETENSÃO RECURSAL QUE ESBARRA NÔ ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, "é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, **ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10**" (REsp 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12).

2. O Tribunal de origem concluiu, diante do caso concreto, pela ausência dos elementos aptos à configuração do ato de improbidade administrativa.

3. A inversão do julgado, nos termos propostos pelo Ministério Público Federal, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, procedimento vedado nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8.429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido" (REsp 939.118/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 1º/3/11).

5. Agravo regimental não provido. (STJ.AgRg no AREsp 107.758/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 10/12/2012). (Grifos acrescidos).

Noutro ponto, a conduta disciplinada no art. 11, da Lei n.º 8.429/92 prescinde da existência de dano ao erário, exigindo a consciência da ilicitude através do dolo genérico. Nesse sentido também se consolidou a posição do STJ:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 8.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA.

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS**

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo (Lei 8.429/92, art. 10). **O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.**

3. Recurso especial provido. (REsp 604151/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/04/2006, DJ 08/06/2006, p. 121). (Grifos acrescentados).

Fixadas tais premissas, vejamos uma síntese da prova produzida nestes autos.

No processo, às fls. 212/218, foram acostadas a Portaria n.º 006/2008 autorizando a realização do processo licitatório destinado à contratação de serviços advocatícios, aviso de licitação e edital de licitação n.º 002/2008. Da leitura dos autos, percebe-se que houve a licitação na modalidade “convite” com a participação de três convidados (Cláudio Alexandre da Silva; Francisco Vandilson de Oliveira; e, Junho Aldaélis Alves de Oliveira).

Foram anexados ao processo “Contrato de Prestação de Serviços” celebrados entre o Município de Janduís e os seguintes contratados:

- 11) João Batista Pinheiro, no período de 02 a 28 de fevereiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 68/70;
- 12) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 a 28 de fevereiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 71/73;
- 13) João Batista Pinheiro, no período de 02 a 31 de janeiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 74/76;
- 14) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 a 31 de janeiro de 2009, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 77/79;
- 15) João Batista Pinheiro, no período de 02 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor mensal de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 80/82;
- 16) Cibele de Lima Pinheiro Gadêlha, no período de 02 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fls. 83/85;
- 17) João Batista Pinheiro, no período de 05 de fevereiro de 2007 a 31 de dezembro do mesmo ano, no valor mensal de R\$ 4.950,00 (quatro mil, novecentos e cinquenta reais), fls. 86/88;
- 18) João Batista Pinheiro, com prazo de vigência de um ano tendo início em 02 de janeiro de 2006, no valor mensal de R\$ 1.870,00 (um mil, oitocentos e setenta reais), fls. 89/91;
- 19) João Batista Pinheiro, com prazo de vigência de um ano tendo início em 10 de janeiro de 2005, no valor mensal de R\$ 1.186,79 (um mil, cento e oitenta e seis reais, setenta e nove centavos), fls. 92/95;
- 20) Francisca Lúcia Gurgel Bezerra, com prazo de vigência de um ano tendo início em 02 de janeiro de 2005, no valor mensal de R\$ 1.870,00 (um mil, oitocentos e setenta reais), fls. 96/98.

No processo, às fls. 155/160, foi acostado Processo de Licitação n.º 001/2008, na



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS**

modalidade “inexigibilidade”, do tipo “contratação direta” no qual se concluiu “pela possibilidade de contratação direta telada, visto não vislumbrar óbice a avenca”. As razões para a escolha do advogado João Batista Pinheiro foram em face de o “*proponente atua na área de advocatícias, há vários anos com atuação na região, tem notória dedicação na área advocatícias, tem um ótimo conceito pessoal e profissional, e devido a grande necessidade da administração e de atendimento as pessoas reconhecidamente carentes deste município*” (fl. 166).

Já às fls. 169, consta a homologação da inexigibilidade em favor da contratação direta de um advogado “para serviços profissionais nas áreas Administrativas, trabalhista e assistência social” com o valor total do contrato de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Há, ainda, a Portaria n.º 006/2008 autorizando a realização do processo licitatório destinado à contratação de serviços advocatícios, aviso de licitação e edital de licitação n.º 002/2008. Da leitura dos autos, percebe-se que houve a licitação na modalidade “convite” com a participação de três convidados (Cláudio Alexandre da Silva; Francisco Vandilson de Oliveira; e, Junho Aldaélvio Alves de Oliveira).

Faz-se necessário destacar que as petições acostadas aos autos, levam a crer que indiscutivelmente houve a prestação da assessoria jurídica ao Município, não havendo de se falar em prejuízo ao Erário no caso concreto substancialmente falando. Além disso, os valores dos contratos estão dentro dos valores de mercado.

Da análise dos autos, especialmente, dos documentos anexados, conclui-se, sobre a experiência profissional e conhecimentos individuais dos réus que:

1- JOÃO BATISTA PINHEIRO:

- (f) Agente Fiscal de Tributos nível 01 e 02, do Município de Mossoró, durante o período de 01 de dezembro de 1979 a 1986 (fl. 365-vol. 2);
- (g) Procurador do Município de Mossoró no período de 1986 a 2004 (fl. 365-vol. 2);
- (h) Secretário de Educação do Município de Mossoró no período de fevereiro a outubro de 1996 (fl. 365-vol. 2);
- (i) Presidente da Comissão de Prerrogativas da OAB Subseccional Mossoró/RN (fl. 365-vol. 2);
- (j) Atuou na Justiça Eleitoral em todas as eleições Municipais e Federais, desde 1986, e no pleito de 2004 , em Municípios do Rio Grande do Norte e Ceará (fl. 365-vol. 2).

2- CIBELE DE LIMA PINHEIRO GADELHA:

- (h) participou do VI Curso de Preparação à Magistratura, ministrado pela ESMARN, no período de 22 de agosto de 2005 a 01 de dezembro de 2006 (fl. 1.205-vol. 6);
- (i) inscrita na Pós em Direito e Processo do Trabalho, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.209-vol. 6);
- (j) inscrita no Curso de Sentenças Cível e Criminal, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.210-vol. 6);
- (k) aluna no Curso Intensivo II, da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (fl. 1.211-vol. 6);
- (l) Colaboradora da banca de advogados J. Pinheiro Advocacia, prestando serviços de



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

assessoria e advocacia contenciosa, tanto a particulares pessoas físicas e jurídicas, quanto a entes públicos, dentre os quais os Municípios de Areia Branca/RN, Governador Dix-Sept Rosado/RN e Potiretama/CE;

- (m) Exerceu a função de Conciliadora do Juizado Especial Cível, no período de 01 de agosto a 01 de dezembro de 2000;
- (n) Participou do Curso de Direito Eleitoral ministrado pelo Prof. Dr. Francisco Barros Dias, realizado nos dias 28/29 de maio e 04/05 de junho de 2004.

Pois bem, a regra geral é a contratação de serviços pela Administração Pública **através de processo licitatório** estando previstas as hipóteses de dispensa no artigo 24 e de inexigibilidade no artigo 25, ambos da Lei n.º 8.666/93.

As contratações realizadas nos presentes autos se fundaram nas hipóteses excepcionais de inexigibilidade do processo licitatório, conforme disciplinado nos artigos 13 e 25 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se **serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico. (Grifos acrescidos).

Art. 25 - É **inexigível** a licitação quando houver **inviabilidade de competição**, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

§ 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (Grifos acrescidos).

A respeito da matéria em debate, José dos Santos Carvalho Filho, ensina: “*Não são quaisquer serviços que podem ser contratados diretamente, mas sim os serviços **técnicos e especializados**. O serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica. A lei faz remissão ao art. 13, onde estão mencionados vários desses serviços, como os de pareceres, auditorias, fiscalização, supervisão, treinamento de pessoal, estudos técnicos ou projetos, patrocínio de causas etc.*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.^a ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 237).

Mais adiante esclarece o mesmo autor que: “*A lei considera de notória*



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.^a ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 237).

Ocorre que, quanto às licitações públicas todos os atos devem ser motivados, o que permite o controle pelos órgãos competentes e pelos administrados, além de dar segurança especialmente ao administrador. Especificamente nos casos de dispensa e inexigibilidade, a legislação reforçou a necessidade de motivação, no art. 26 da Lei 8.666/93, com redação dada pelas Leis n.º 9.648/98 e n.º 11.107/05, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Os atos administrativos têm de ser motivados, excetuando-se os atos vinculados em que há aplicação automática da lei. Assim, nos atos administrativos discricionários e também nos atos vinculados que dependem de avaliação é imprescindível a motivação detalhada, sob pena de invalidade.

No caso dos autos não ficou demonstrada formalmente a razão da escolha do prestador do serviço. Ora, se, conforme alega a defesa, houve uma pesquisa junto aos escritórios do Município de Janduís quanto ao serviço de assessoria e consultoria jurídica, essa justificativa haveria de ter sido formalizada junto ao processo de licitação, dando publicidade à comunidade local e demais prestadores de serviço, que porventura tivessem interesse na contratação.

Além disso, tratando-se de serviço a ser realizado de forma rotineira, o mais adequado seria a realização de seleção através de concurso público, de forma a se garantir a publicidade e a igualdade no certame. Ora, no presente caso não ficou demonstrada a necessidade de algo particular que justificasse a atuação de profissional reconhecidamente conhecedor do assunto. Muito pelo contrário. A atuação dos demandados se resumiu a atuação jurídica rotineira, sem que se comprovasse um serviço diferenciado e nem menos a qualificação exigida para esse serviço jurídico especial que justificasse a inexigibilidade, a qual repita-se é sempre excepcional.

Cabe frisar, também, que não se discute a competência e a qualificação



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS

profissional dos demandados, pois os mesmos demonstraram possuir experiência jurídica mais do que suficiente. Ocorre que a contratação direta de profissionais para prestarem serviços cotidianos, desrespeita a regra do concurso público prevista na Constituição Federal no artigo 37, inciso II.

No caso da ocorrência de justificativas para dispensa ou inexigibilidade de licitação, o administrador assim teria que ter procedido em sua gestão, o que não ocorreu no caso em tela.

Ainda conforme o processo de contratação às fls. 68/98, ficou demonstrado que os réus João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra agiram de boa fé na realização do contrato junto ao Município de Janduís. Isso, pois, apesar de não haver sido cumprido o trâmite correto para a inexigibilidade da licitação, os réus foram informados por documentos públicos que atestavam o reconhecimento da inexigibilidade pelo ente público.

Diante da presunção de legitimidade dos referidos documentos públicos, entende-se que não competia aos João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra o ônus da verificação da inexigibilidade de licitação. Resta demonstrada a boa fé na prestação do serviço e recebimento dos valores pelos demandados.

Feita esta síntese, passo ao juízo de valor sobre a situação delineada nos autos.

Diante dos elementos demonstrados, resta configurada a irregularidade na contratação de serviço de assessoramento jurídico pelo réu **Salomão Gurgel Pinheiro**, enquanto Prefeito do Município de Janduís/RN.

Restou demonstrado ademais o dolo genérico do réu em violar o dever de licitar na realização de contrato que envolva ente da administração pública, caracterizando violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativas salvaguardados pelo art.11, *caput*, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:(...)”

Deste modo, a par dos elementos instrutórios coligidos nos autos, impõe-se reconhecer que restou suficientemente demonstrado que o requerido **Salomão Gurgel Pinheiro** praticou ato de improbidade nos termos do **artigo 11, caput, da Lei n.º 8.429/92 e, em consequência, deve-se-lhe aplicar as sanções suficientes e adequadas dentre as previstas no art. 12, inciso III, do mesmo diploma legal.**

Nesse mesmo sentido tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE. CUMULAÇÃO DE PENAS. DESNECESSIDADE. DOSIMETRIA DAS PENAS.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o ex-presidente da Câmara Municipal de Raposos/MG e advogado, que firmaram contrato para a prestação de serviços técnicos de assessoramento ao ente municipal sem realizar procedimento licitatório, nem formalizar o competente processo para justificar a inexigibilidade da licitação.

2. A inexigibilidade de licitação é procedimento administrativo formal que deve ser precedido de processo com estrita observância aos princípios básicos que norteiam a Administração Pública.

3. A contratação embasada na inexigibilidade de licitação por notória especialização (art. 25, II, da Lei de Licitação) requer: formalização de processo para demonstrar a singularidade do serviço técnico a ser executado; e, ainda, que o trabalho do contratado seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

4. O contrato para prestação de serviços técnicos no assessoramento à Câmara Municipal de Raposos/MG nas áreas jurídica, administrativa e parlamentar (fls. 45-46) não preenche os requisitos do art. 25, II e § 1º, da Lei de Licitação, não configurando situação de inexigibilidade de licitação.

5. A conduta dos recorridos — de contratar serviços técnicos sem prévio procedimento licitatório e de não formalizar processo para justificar a inexigibilidade da licitação — fere o art. 26 da Lei de Licitação e atenta contra o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade 6. Revela-se desnecessária a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade. Precedentes do STJ.

7. Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, consubstanciado na ofensa ao princípio da legalidade, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma lei, sob pena de tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública.

8. Consoante a jurisprudência do STJ, as penas do art. 12 da Lei 8.429/92 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa. Indispensável, portanto, fundamentar o porquê da escolha das penas adotadas, bem como da sua cumulação.

9. Cabe ao Juiz a tarefa de aplicar as punições previstas na lei, na proporção e graduação conforme a gravidade da modalidade de improbidade administrativa configurada.

10. Recurso Especial provido.

(Resp 1038736/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2010, DJe 28/04/2011) (Grifos acrescidos).

Em relação às sanções, temos que o art. 12 da Lei de Improbidade traz o seguinte rol de sanções, conforme se trate de improbidade tipificada nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, sancionados respectivamente nos incisos I, II ou III do art. 12 da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes



PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍIS

cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (Grifos acrescidos).

Neste ponto, mostra-se adequado afirmar, como premissas do estabelecimento das penalidades: a) que a sanção haverá de ser proporcional à gravidade da conduta e da participação de cada agente; adequada como reprimenda em razão da natureza da conduta e gravidade do dano causado com esta; b) que o juiz poderá aplicar, consoante os parâmetros descritos no item a), uma, mais de uma ou mesmo todas as sanções previstas no respectivo inciso; c) que quando um mesmo fato configurar simultaneamente improbidade tipificada em mais de um artigo, as sanções deverão ser aplicadas com base no inciso mais grave, sendo, via de regra, mantida as cominações do art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, (Ofensa aos Princípios da Administração) apenas como "soldado de reserva" para os casos em que não restem configuradas as imputações previstas nos artigos 9 e 10 da Lei n.º 8.429/92.

Atento às premissas acima, **considerando à gravidade moderada da conduta provada, levando em conta inocorrência de enriquecimento ilícito no caso concreto, bem como da inocorrência de dano ao Erário, posto que os serviços de assessoria jurídica foram efetivamente prestados, asseverando ainda o grau de reprovabilidade da conduta; por tudo isto, entendo suficiente e adequada a aplicação ao réu SALOMÃO GURGEL PINHEIRO DAS SANÇÕES ABAIXO ESPECIFICADAS.**

Noutro ponto, diante do teor dos extratos de inexigibilidade de licitação (fls. 173, 200, 251), ficou demonstrada a boa fé dos demandados João Batista Pinheiro, Cibele de Lima Pinheiro Gadelha e Francisca Lúcia Gurgel Bezerra, na realização do contrato junto ao Município de Janduís, em razão do que deixo de condená-los conforme fundamentos acima demonstrados.

DISPOSITIVO

Pelo acima exposto, nos termos dos artigos 11, *caput*, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92, **julgo parcialmente procedente a ação para condenar o réu SALOMÃO GURGEL PINHEIRO NAS SEGUINTE SANÇÕES: A) SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS PELO PRAZO DE TRÊS ANOS; B) PAGAMENTO DE MULTA CIVIL NO VALOR EQUIVALENTE A CINCO VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO RECEBIDA PELO PREFEITO MUNICIPAL C) PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE TRÊS ANOS. QUANTO AOS DEMANDADOS JOÃO BATISTA PINHEIRO, CIBELE DE LIMA PINHEIRO GADELHA E FRANCISCA LÚCIA GURGEL BEZERRA, JULGO IMPROCEDENTE A AÇÃO**



**PODER JUDICIÁRIO DO RIO
GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE
JANDUÍS**

PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Deixo de condenar o demandado ao ressarcimento ao erário, por não terem ficado provados nos autos os prejuízos aduzidos pelo autor.

No mais, condeno o requerido Salomão Gurgel Pinheiro ao pagamento das custas processuais.

Sem condenação em honorários, posto que a parte vencedora foi o Ministério Público, nos termos do artigo 18 da Lei de Ação Civil Pública.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

CUMPRA-SE COM URGÊNCIA – Meta 18 do CNJ.

Transitada em julgado, não havendo mais nenhuma diligência a cumprir, arquivem-se os autos, com baixa no SAJ.

Janduís, 28 de abril de 2014.

José Herval Sampaio Júnior
Juiz de Direito